



del. br. 1665 datum: 17. 10. 2012.

MIŠLJENJE BR. 328/2012

Mišljenje je doneto u postupku povodom pritužbe O. z. lj. p. iz N, koja je podneta u ime i uz saglasnost C. z. s. ž. i. Niš, U. p. N. o, N. u. s. s. h, U. d. N. i D. o. o. c. i d. p. N. protiv: grada Niša, Gradske opštine Palilula i Javnog komunalnog preduzeća za pijačne usluge „Tržnica“ Niš, povodom pristupačnosti zelene pijace na Paliluli u Nišu.

1. TOK POSTUPKA

1.1. Poverenici za zaštitu ravnopravnosti pritužbom se 19. jula 2012. godine obratio O. z. lj. p. iz N, u ime i uz saglasnost C. z. s. ž. i. Niš, U. p. N. o, N. u. s. s. h, U. d. N. i D. o. o. c. i d. p. N, navodeći da su nepostupanjem grada Niša, Gradske opštine Palilula i JKP „Tržnica“ Niš, tokom izgradnje i rekonstrukcije zelene pijace na Paliluli u Nišu, diskriminirane osobe sa invaliditetom, posebno one koje koriste invalidska kolica.

1.2. U pritužbi je, pored ostalog, navedeno:

- da prilikom izgradnje i rekonstrukcije zelene pijace na Paliluli u Nišu nisu ispoštovane odredbe Zakona o planiranju i izgradnji, kao ni Pravilnika o uslovima za planiranje i projektovanje objekata u vezi sa nesmetanim kretanjem starih, dece, hendikepiranih i invalidnih lica koji je bio na snazi u vreme izgradnje i rekonstrukcije ove pijace,
- da osobe sa invaliditetom, usled neprilagođavanja ivičnjaka duž cele ulice, ne mogu da pristupe ovoj zelenoj pijaci, te da je, na taj način, izvršena diskriminacija osoba sa invaliditetom, zabranjena Zakonom o zabrani diskriminacije i Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom,
- da su radovi vršeni kako na samoj pijaci, tako i na delu trotoara izvan pijace, do same ulice, odnosno, da je rekonstruisan i deo trotoara,
- da su podnosioci pritužbe u više navrata apelovali na nadležne u gradu Nišu da makar novosagrađeni objekti u javnoj upotrebi budu u skladu sa relevantnim propisima koji se odnose na pristupačnost.



1.3. Uz pritužbu su podnete fotografije kolovoza i trotoara koji okružuje plato zelene pijace na Paliluli u Nišu, kao i tekst „*Okončana investicija izgradnje pijace na Paliluli*“ od 1. maja 2012. godine, koji je objavljen na zvaničnoj internet stranici GO Palilula. U tekstu se, između ostalog, navodi da je otvorena zelena pijaca na Paliluli, čiju izgradnju su investirali grad Niš, GO Palilula i JKP „Tržnica“ Niš, te da je „*regulacijom saobraćaja obezbeđen i odgovarajući bezbedan prilaz objektu i parking prostor*“.

1.4. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti sprovela je postupak u cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti, a u skladu sa čl. 35. st. 4. i čl. 37. st. 2. Zakona o zabrani diskriminacije¹, pa su u toku postupka zatražena izjašnjenja grada Niša, GO Palilula i JKP „Tržnica“ Niš.

1.5. Gradu Nišu, GO Palilula i JKP „Tržnici“ Niš upućeni su zahtevi 25. jula 2012. godine da se u roku od 15 dana izjasne o osnovanosti pritužbe. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti primila je samo izjašnjenje JKP „Tržnica“ Niš, odnosno direktora ovog preduzeća Nebojše Petrovića, u kojem se, između ostalog, navodi sledeće:

- da je nejasno kako neko ko se bavi javnim poslom ne poseduje potrebna i dovoljna znanja o nadležnostima gradskih institucija, te da je čudno što se podnosioci pritužbe nisu prvo obratili JKP „Tržnica“ kako bi zajednički rešili problem,
- da se u saglasnosti za podnošenje pritužbe, koji je potpisalo pet organizacija civilnog društva, ne spominje saglasnost za podnošenje pritužbe protiv JKP „Tržnica“ Niš,
- da se treba odvići „*dobrih starih navika*“ i reagovati odmah, a ne posle tri meseca od realizacije ovog projekta, te da je postojala mogućnost da se u ovom slučaju deluje preventivno, odnosno, tokom donošenja planova razvoja preduzeća, najave realizacije projekta u medijima, tokom izvođenja pripremnih i prethodnih radova, pa i prilikom realizacije projekta,
- da je JKP „Tržnica“ ozbiljno preduzeće koje se punih 60 godina bavi pružanjem pijačnih usluga i dobro poznaje nesmetano obavljanje prometa na pijacama, te da poštuje sve relevantne propise iz oblasti pijačne delatnosti,
- da je projekat rekonstrukcije pijačnog platoa pijace na Paliluli sproveden u saradnji sa Upravom za privredu i održivi razvoj grada Niša i GO Palilula i da je tokom rekonstrukcije zamenjen asfalt trotoara koji je sa pijačnim platom u istom nivou, tako da ne postoji nikakva barijera između pijačnog platoa i trotoara za kretanje pešaka,
- da su tokom rekonstrukcije sprovedeni i drugi radovi, kojima je obezbeđeno ograđivanje pijace, bezbednost i sigurnost korisnika i posetioca, olakšana doprema robe na platom pijace, pristup osobama sa invaliditetom, smanjenje „*uskih grla*“ na ulazima u pijačnim danima i sl.
- da je pitanje omogućavanja savladavanja visinske razlike između kolovoza i trotoara u nadležnosti grada Niša, odnosno, Uprave za saobraćaj grada Niša.

1.6. Grad Niš i GO Palilula primili su zahteve za izjašnjenje o navodima pritužbe 27. jula 2012. godine, a kako se nisu izjasnili u ostavljenom roku, Poverenici za zaštitu ravnopravnosti bili su dostupni samo navodi iz pritužbe i priloženi dokazi, izjašnjenje JKP „Tržnica“ Niš, kao i opšte poznate činjenice.

¹ „Sl. glasnik RS“, br. 22/09



2. ČINJENIČNO STANJE

2.1. U toku postupka utvrđeno je da su grad Niš, GO Palilula i JKP „Tržnica“ Niš sproveli i investirali projekat izgradnje zelene pijace na Paliluli u Nišu, koji je okončan početkom maja 2012. godine. Tokom projekta pijaca je dobila novu zgradu, ogradu, parking prostor, a takođe je sprovedena rekonstrukcija trotoara koji se nadovezuje na pijačni plato. Uvidom u priložene fotografije Poverenica za zaštitu ravnopravnosti utvrdila je da ivičnjaci trotoara koji okružuje pijačni plato nisu prilagođeni, te da osobe sa invaliditetom, posebno one koje koriste invalidska kolica, ne mogu bezbedno savladati visinsku razliku između kolovoza i ovog trotoara, usled čega im je onemogućen pristup trotoaru ulice koja okružuje pijacu, te samim tim i pijaci na Paliluli.

3. MOTIVI I RAZLOZI ZA DONOŠENJE MIŠLJENJA

3.1. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, prilikom odlučivanja u ovom predmetu, imala je u vidu navode sadržane u pritužbi i izjašnjenju, kao i relevantne pravne propise u oblasti zaštite od diskriminacije.

Pravni okvir

3.2. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je samostalan, nezavisan i specijalizovan državni organ ustanovljen Zakonom o zabrani diskriminacije sa zadatkom da radi na suzbijanju svih oblika i vidova diskriminacije i ostvarivanju ravnopravnosti u društvenim odnosima. Nadležnost Poverenika za zaštitu ravnopravnosti široko je određena, u skladu sa međunarodnim standardima, kako bi se omogućilo da delotvorno i efikasno ostvaruje svoju ulogu. Jedna od osnovnih nadležnosti Poverenika jeste da prima i razmatra pritužbe zbog diskriminacije, daje mišljenja i preporuke u konkretnim slučajevima diskriminacije i izriče zakonom utvrđene mere. Pored toga, Poverenik je ovlašćen da predlaže postupak mirenja, kao i da pokreće sudske postupke za zaštitu od diskriminacije i podnosi prekršajne prijave zbog akata diskriminacije propisanih antidiskriminacionim propisima. Poverenik je, takođe, ovlašćen da upozorava javnost na najčešće, tipične i teške slučajeve diskriminacije i da organima javne vlasti preporučuje mere za ostvarivanje ravnopravnosti.²

3.3. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti najpre konstatuje da je Republika Srbija 29. maja 2009. godine ratifikovala UN Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom³, čiji je cilj da se unapredi, zaštititi i osigura puno i jednako uživanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda svim osobama sa invaliditetom i unapredi poštovanje njihovog urođenog dostojanstva⁴. Ratifikacijom ove Konvencije, Srbija se obavezala da preduzima odgovarajuće mere da osobama sa invaliditetom obezbedi pristupačnost fizičkog okruženja, ravnopravno sa drugima, u cilju samostalnog života i punog učešća osoba sa invaliditetom u svim sferama života. Te mere, između ostalog, uključuju identifikovanje i uklanjanje barijera koje ometaju ili otežavaju pristup zgradama, putevima, prevoznim sredstvima i drugim objektima u zatvorenom i otvorenom prostoru. Republika Srbija se, takođe, obavezala da će preduzeti odgovarajuće mere da utvrdi, promoviše i prati minimalne

² Čl. 33. Zakona o zabrani diskriminacije.

³ Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, „Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 42/09

⁴ Čl. 1. st. 1. Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom



standarde i smernice za pristupačnost objekata i usluga koje su otvorene, odnosno, koje stoje na raspolaganju javnosti⁵.

3.4. Od posebnog značaja za prava osoba sa invaliditetom jesu Standardna pravila UN o izjednačavanju mogućnosti za osobe sa invaliditetom iz 1993. godine koje je Republika Srbija prihvatila 1995. godine. Iako ova pravila nisu pravno obavezujuća, postoji moralna i politička obaveza država članica UN da ih sprovode. Svrha standardnih pravila jeste da obezbede da osobe sa invaliditetom uživaju ista prava i obaveze kao i ostali članovi društva, u čemu poseban značaj ima i pristupačnost fizičkog okruženja. Naime, da bi se postigla pristupačnost, potrebno je da se projektovanje i izgradnja fizičkog okruženja planiraju od početka samog procesa, uz konsultacije organizacija osoba sa invaliditetom u inicijalnoj fazi planiranja, odnosno, u fazi planiranja i izgradnje javnih objekata u lokalnim zajednicama⁶.

3.5. Ustav Republike Srbije⁷ propisuje da je zabranjena diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili *fizičkog invaliditeta*⁸.

3.6. Ustavna zabrana diskriminacije bliže je razrađena Zakonom o zabrani diskriminacije, koji u čl. 4. propisuje da su svi jednaki i uživaju jednak položaj i jednaku pravnu zaštitu, bez obzira na lična svojstva, te da je svako dužan da poštuje načelo jednakosti, odnosno zabranu diskriminacije. Odredbom čl. 17. st. 2. Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da svako ima pravo na jednak pristup objektima u javnoj upotrebi, kao i javnim površinama (parkovi, trgovi, ulice, pešački prelazi i druge javne saobraćajnice i sl.), u skladu sa zakonom. Ovom pravu korespondira dužnost nadležnih organa javne vlasti da preduzmu mere radi uklanjanja barijera koje osobama sa invaliditetom ometaju ili otežavaju pristup objektima i površinama u javnoj upotrebi, što je samo jedan od elemenata šireg prava na pristup, koje podrazumeva da osobe sa invaliditetom imaju jednake mogućnosti da uživaju ljudska prava i slobode, kao i sve druge osobe. Članom 26. st. 1. propisano je da diskriminacija postoji ako se postupa suprotno načelu poštovanja jednakih prava i sloboda osoba sa invaliditetom u političkom, ekonomskom, kulturnom i drugom aspektu javnog, profesionalnog, privatnog i porodičnog života, dok je st. 2. određeno da se način ostvarivanja i zaštita prava osoba sa invaliditetom uređuje posebnim zakonom.

3.7. Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom⁹, pored toga što uređuje opšti režim zabrane diskriminacije po osnovu invaliditeta, propisuje i poseban slučaj diskriminacije u vezi sa pružanjem usluga i korišćenjem objekata i površina. Naime, čl. 13. st. 1. izričito je zabranjena diskriminacija po osnovu invaliditeta u pogledu pristupa objektima u javnoj upotrebi i javnim površinama, u koje, prema odredbi iz st. 4. spadaju i ulice, pešački prelazi i druge javne saobraćajnice. Pored toga, čl. 16. ovog zakona propisano je da su vlasnik objekta u javnoj upotrebi, kao i javno preduzeće nadležno za održavanje javnih površina, dužni da obezbede pristup objektu u javnoj upotrebi, odnosno, javnoj površini svim osobama sa invaliditetom, bez obzira na vrstu i stepen njihovog invaliditeta. Nadalje, čl. 33. propisana je zakonska obaveza *jedinica lokalne samouprave* da preduzmu mere s ciljem da se fizička sredina, zgrade, javne površine i prevoz učine pristupačnim osobama sa invaliditetom.

3.8. Strategijom unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji¹⁰ ustanovljeni su planovi aktivnosti svih društvenih aktera u Republici Srbiji. Ciljevi Strategije ustanovljeni su za period od 2007-2015. godine, te poseban cilj 13. nalaže da se obezbedi da svi *novi* javni i objekti

⁵ Čl. 9. st. 1 i 2. Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom

⁶ Poglavlje II, pravilo 5, st. a), tač. 3 i 4. Standardnih pravila UN o izjednačavanju mogućnosti za osobe sa invaliditetom

⁷ „Sl. glasnik RS“, br. 98/06

⁸ Čl. 21. Ustava RS

⁹ „Sl. glasnik RS“, br. 33/06

¹⁰ „Sl. glasnik RS“, br. 1/07



otvoreni za javnost, *saobraćajna infrastruktura* i objekti u funkciji javnog prevoza putnika u svim granama saobraćaja, budu pristupačni za osobe sa invaliditetom. Jedna od mera za ostvarenje ovog cilja je dosledno primenjivanje propisa koji predviđaju obaveznu primenu standarda pristupačnosti, vršenje nadzora nad primenom tih propisa i izricanje sankcija prekršiocima. Takođe, posebnim ciljem 14. ove Strategije naložena je, između ostalog, postepena i kontinuirana adaptacija postojećih javnih objekata i saobraćajne infrastrukture, kako bi postali pristupačni za osobe sa invaliditetom.

3.9. Propis koji bliže utvrđuje tehničke standarde pristupačnosti za nesmetano kretanje osoba sa invaliditetom jeste Pravilnik o tehničkim standardima pristupačnosti¹¹. Ovim pravilnikom se vrlo jasno i detaljno propisuju uslovi za planiranje prostora i projektovanje objekata za osobe sa invaliditetom u prostoru i elementi pristupačnosti javnog saobraćaja. Tako su čl. 7. ovog pravilnika propisani standardi za rampe za pešake i invalidska kolica za savladavanje visinskih razlika do 76 cm, dok su čl. 32, 33. i 35. propisani standardi pristupačnosti za trotoare, pešačke staze i pešačke prelaze. Navedeni standardi se odnose na širinu, nagibe i kvalitet površine rampi, prolaza i zakošenih ivičnjaka.

3.10. Statutom grada Niša¹² propisano je da grad Niš, između ostalog, obavlja poslove koji se odnose na donošenje urbanističkih planova, po prethodno pribavljenom mišljenju gradske opštine; uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalne delatnosti (npr. uređivanje, održavanje i korišćenje pijaca, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina); uređuje i obezbeđuje obavljanje poslova koji se odnose na izgradnju, rehabilitaciju i rekonstrukciju, održavanje, zaštitu, korišćenje, razvoj i upravljanje lokalnim putevima, kao i ulicama u naselju; donosi strategije i usvaja posebne mere u cilju otklanjanja nejednakosti i stvaranja jednakih i mogućnosti ostvarivanja ljudskih i manjinskih prava, te pomaže razvoj različitih oblika samopomoći i solidarnosti sa licima sa invaliditetom, kao i sa licima koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima i podstiče aktivnosti i pruža pomoć organizacijama invalida i drugim socijalno-humanitarnim organizacijama na svojoj teritoriji. Čl. 22. Statuta grada Niša propisano je da određene poslove grada obavljaju gradske opštine. Analizom Statuta opštine Palilula¹³ utvrđeno je da ova opština ne obavlja poslove koji se odnose na izgrađivanje, rekonstrukciju i korišćenje puteva i ulica, kao ni poslove uređivanje i korišćenje pijaca i drugih javnih površina, već samo predlaže mere za uređenje i održavanje određenih javnih objekata i površina, kao što su stambeni i poslovni objekti, zelene površine, igrališta, objekti javne rasvete i saobraćajnih znakova¹⁴.

Grad Niš je, osim toga, osnivač JP Direkcija za izgradnju grada Niša, u čijoj nadležnosti su poslovi koji se, između ostalog, odnose na uređenje i održavanje ulica i saobraćajnica, i u okviru ove delatnosti Direkcija može da ruši i razbija objekte, gradi saobraćajnice (puteve, ulice i druge saobraćajnice, biciklističke i pešačke staze).¹⁵

Obezbeđivanje pristupačnosti javnih površina i objekata osobama sa invaliditetom

3.11. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti konstatuje da pristupačnost predstavlja jedan od osnovnih preduslova za jednako učešće osoba sa invaliditetom u svim oblastima društvenog života. Nesprovođenjem radova na obaranju ivičnjaka trotoara koji okružuje pijacu na Paliluli u Nišu, osobama sa invaliditetom u potpunosti je onemogućeno da uđu na pijacu, prodaju ili kupuju proizvode, odnosno, da se u svemu ponašaju kao i sve druge osobe bez invaliditeta. Time se

¹¹ „Sl. glasnik RS“, br. 19/12

¹² „Sl. list grada Niša“, br. 88/08

¹³ „Sl. list grada Niša“, br. 17/09

¹⁴ Čl. 14. st. 1. tač. 19. Statuta opštine Palilula

¹⁵ Odluka o osnivanju javnog preduzeća Direkcija za izgradnju grada Niša („Sl. list grada Niša“, br. 29/10)



osobe sa invaliditetom dovode u situaciju nemoći, bez prava na samostalan život i slobodu kretanja i pristupa izabranim objektima i javnim površinama.

3.12. Iako je pritužba podneta protiv grada Niša, GO Palilula i JKP „Tržnica“ Niš, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti uputila je preporuku gradu Nišu, kao jedinici lokalne samouprave, imajući u vidu čl. 33. Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom kojim je propisano da su jedinice lokalne samouprave dužne da preduzme mere s ciljem da se objekti i javne površine učine pristupačnim osobama sa invaliditetom. Osim ove zakonske odredbe, Poverenica je imala u vidu Statut grada Niša i Statut opštine Palilula, odnosno, činjenicu da grad Niš nije preneo ovlašćenja za obavljanje poslova izgradnje, rekonstrukcije i održavanja puteva i ulica, kao ni poslove održavanje i korišćenje pijaca na opštinu Palilula, odnosno, zadržao je isključivo pravo i obavezu da obavlja ove zadatke.

3.13. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti posebno je cenila izjašnjenje JKP „Tržnica“ Niš u delu koji se odnosi na rezultate projekta izgradnje pijace na Paliluli i smatra da ovaj projekat predstavlja pozitivan primer osavremenjivanja postojećih objekata i unapređivanja pijačne delatnosti. Međutim, pored ovih nesumnjivo značajnih rezultata, Poverenica smatra da je nedopustivo da pristup ovoj pijaci bude onemogućen jednoj grupi građana i građanki, koji ne mogu da savladaju barijeru u vidu ivičnjaka trotoara koji okružuje pijacu. Stoga, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti stoji na stanovištu da nije dovoljno sprovesti samo rekonstrukciju asfalta i obezbediti pristupačnost pijačnog platoa u odnosu na trotoar, kada je, sa druge strane, neprilagođavanjem ivičnjaka trotoara, onemogućen pristup osobama sa invaliditetom tom trotoaru i samom ulazu na pijačni plato.

3.14. Imajući u vidu navedene činjenice, može se zaključiti da je propuštanje grada Niša da izvrši svoju zakonsku obavezu u vezi sa obezbeđenjem pristupačnosti, dovelo do diskriminacije svih osoba sa invaliditetom, posebno osoba koje koriste kolica, u pogledu dostupnosti javnih površina, što je izričito zabranjeno čl. 13. Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, kao jedan od posebnih slučajeva diskriminacije. Posledice ovog propuštanja ogledaju se u ograničavanju mogućnosti osoba sa invaliditetom, posebno onih koja koriste kolica da pod jednakim uslovima uživaju građanska, politička, socijalna, ekonomska, kulturna i druga ljudska prava i slobode.

4. MIŠLJENJE

Nesprovođenjem odgovarajućih radova na obaranju i prilagođavanju ivičnjaka za bezbedno savladavanje visinske razlike između kolovoza i trotoara koji okružuje plato zelene pijace na Paliluli, grad Niš je postupio suprotno odredbama čl. 17. st. 2. Zakona o zabrani diskriminacije i čl. 13. st. 1. i 4. i čl. 33. Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, čime je izvršio diskriminaciju osoba sa invaliditetom, posebno onih koje koriste invalidska kolica, na osnovu njihovog ličnog svojstva – invaliditeta.

5. PREPORUKA

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti preporučuje gradu Nišu da preduzme sve neophodne mere u cilju sprovođenja radova na obaranju i prilagođavanju ivičnjaka za bezbedno savladavanje visinske razlike između kolovoza i trotoara koji okružuje plato zelene pijace na Paliluli, kako bi se osobama sa invaliditetom koja za kretanje koriste kolica omogućio nesmetan pristup ulici koja okružuje pijacu i objektu pijace.



Potrebno je da grad Niš obavesti Poverenicu za zaštitu ravnopravnosti o planiranim merama u cilju sprovođenja ove preporuke, u roku od 30 dana od dana prijema mišljenja sa preporukom.

Ukoliko grad Niš ne postupi po preporuci u roku od 30 dana, biće doneto rešenje o izricanju mere opomene, protiv kojeg nije dopuštena žalba, a za slučaj da ovo rešenje ne sprovede, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti će o tome obavestiti javnost preko sredstva javnog informisanja i na drugi pogodan način.

POVERENICA ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI

dr Nevena Petrušić

